

# ¿HACIA LA EUROPEIZACIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS? REFLEXIONES AL HILO DEL MECANISMO DE ALERTA TEMPRANA

**Ana M. Carmona Contreras**

Profesora titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

SUMARIO: 1. El lugar de los Parlamentos regionales en la Unión Europea. – 2. El control preventivo del principio de subsidiariedad por los Parlamentos nacionales: y los regionales? En busca de un espacio propio. 2.1. Consideraciones generales en torno a la subsidiariedad y a su dimensión territorial. 2.2. El mecanismo de la “alerta temprana” como vía de acceso de los Parlamentos regionales a la esfera europea. – 3. El marco normativo del control de la subsidiariedad en el ordenamiento español. 3.1. En el origen estuvieron las reformas estatutarias. 3.2. La insatisfactoria configuración de la intervención de los Parlamentos autonómicos: Atención al marco legal de referencia. – 4. El control preventivo de la subsidiariedad: ¿una vía efectiva para la europeización de los Parlamentos autonómicos? 4.1. Valoración: Mucho ruido y pocas nueces. 4.2. Rebus sic stantibus: Activando vías optimizadoras de la participación de los Parlamentos autonómicos. – Bibliografía. – *Resumen-Resum-Abstract*.

## 1. El lugar de los Parlamentos regionales en la Unión Europea

Consecuencia directa de la impronta estatalista que caracteriza a la Unión Europea,<sup>1</sup> así como del subsiguiente principio de autonomía

---

*Artículo recibido el 13/12/11; aceptado el 10/04/12.*

El presente trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación “Escenarios de participación regional en la actual Unión Europea” (PRY009/09) financiado por la Fundación Centro de Estudios Andaluces.

1. En la sentencia del Tribunal Constitucional Federal (TCF) alemán sobre el Tratado de Lisboa (*Lissabon Urteil*) la consideración de la Unión Europea como una “unión de Estados” (*Staatenverbund*) se perfila como argumento central, siendo utilizado de forma recurrente.

institucional que asiste a los Estados miembros a la hora de organizar sus estructuras internas (artículo 4.2 TUE<sup>2</sup>) es que la esfera europea mantiene una posición de absoluta neutralidad hacia la concreta configuración que presenta el poder a escala nacional. En función de tal premisa, la existencia dentro de los Estados de entes territoriales dotados de autonomía política y consecuente capacidad de autogobierno no se traducirá en la afirmación de una correspondiente cuota de protagonismo en el contexto europeo. Muy al contrario, en tal ámbito, dichos entes van a quedar instalados en un terreno predominantemente marginal que trae consigo la afirmación de un escenario dominado por el principio de "ceguera regional" (*Landesblindheit*).<sup>3</sup>

No obstante, una atenta mirada al máximo nivel normativo europeo pone de manifiesto la existencia de ciertas previsiones que permiten elucidar una cierta sensibilidad por parte de la Unión hacia la lógica regional que está presente en determinados Estados miembros. En tal sentido, ha de llamarse la atención al principio de autonomía institucional que, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico europeo,<sup>4</sup> abre amplias posibilidades a la acción en primera persona para los entes subestatales en la arena europea.<sup>5</sup> A este respecto, resulta imprescindible

---

A su vez, la afirmación de tal condición existencial permite afirmar al Tribunal que la cesión de competencias soberanas a dicha instancia no supone una entrega total o una renuncia completa a la capacidad de decisión estatal sobre el proceso de integración, puesto que los Estados son los "señores de los Tratados" (*Herren der Verträge*). Un análisis crítico de la actitud mantenida por el TCF alemán se encuentra en José Martín y Pérez de Nanclares, "Órdago del Tribunal Constitucional alemán al proceso de integración europea (Algo más que una sentencia crítica con el Tratado de Lisboa)", *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 13, 2011, especialmente pp. 113-115.

2. "La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, *también en lo referente a la autonomía local y regional* (la cursiva es nuestra).

3. Hans Peter Ipsen, "Als Bundesstaat in der Gemeinschaft", en AA.VV., *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Frankfurt am Main, 1966, p. 250.

4. A saber, el principio de responsabilidad última de los Estados se manifiesta como inquebrantable. Asimismo, la presencia regional en el Consejo de Ministros y sus Grupos de Trabajo se residencia necesariamente en el seno las delegaciones estatales. Por su parte, la voluntad expresada por los representantes regionales ante tales instancias europeas, desde un punto de vista formal se considera voluntad imputable al Estado. Precisamente por ello, se exige que quienes participan en las mismas gocen de capacidad para vincular a su Estado (vid. art. 16 TUE).

5. José Antonio Montilla Martos, "Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: una evolución posible", en Enoch Albertí Rovira, Luis Ortega Álvarez, José Antonio Montilla

recordar el Tratado de Maastricht, en tanto que hito del proceso de construcción europea que muestra un mayor grado de receptividad hacia la existencia del autogobierno regional. El movimiento reivindicativo auspiciado por ciertos entes subestatales, entre los que destacan particularmente los *Länder* alemanes, dio sus frutos con la creación del Comité de las Regiones<sup>6</sup> y, asimismo, gracias a la previsión de la posible presencia de representantes regionales en las delegaciones estatales en el Consejo, esto es, en el órgano que se configura como centro neurálgico decisorio de la Unión.<sup>7</sup> Consecuentemente, las regiones con competencias legislativas encuentran una vía cualificada de acceso al marco europeo. O, para ser más precisos, en función del carácter gubernamental que impregna el referido órgano, tal posibilidad queda circunscrita única y exclusivamente a la esfera de los Ejecutivos regionales. Eso sí, dada la virtualidad operativa del principio de autonomía institucional, su efectiva constatación pasa necesariamente por que los Estados establezcan los pertinentes mecanismos participativos a nivel interno. A la luz de tal planteamiento, si bien la ceguera europea hacia el hecho regional tiende a difuminarse por lo que al circuito gubernamental se refiere, quedará sustancialmente inalterada con respecto a las Asambleas legislativas que aparecen en las regiones dotadas de autonomía política.

Un análisis en perspectiva evolutiva del Derecho primario que utilice como punto de referencia el ámbito parlamentario regional conduce a un diagnóstico marcado por la nota de sustancial inmovilismo. A tal efecto, ha de tenerse presente que el proceso de paula-

---

Martos: *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, CEPC, Madrid, 2005, p. 78, recuerda que el respeto hacia las estructuras internas que trae consigo el principio de autonomía institucional no significa que aquéllas se configuren como “elementos ajenos al ordenamiento europeo”. Las referencias, no sólo a los entes regionales y locales, así como a los Parlamentos Nacionales se configuran como ejemplos paradigmáticos en tal sentido.

6. El artículo 263 TCE (actual artículo 13.4 TUE) dispone: “El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones que ejercerán funciones consultivas”. Situando en su contexto fundacional dicha institución, Mayte Zelaia Garagarza, *Las regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, IVAP, Oñati, 2005, p. 74, recuerda que su creación “no fue más que una estrategia defensiva de los Estados miembros frente a un fenómeno de regionalización que se estaba desarrollando” en sus respectivos territorios.

7. Artículo 203 TCE: “El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado”. La novedad añadida por el artículo 16 TUE se refiere a la exigencia, por lo demás lógica, de que dichos representantes también estén facultados “para ejercer el derecho de voto”.

tina apertura experimentado por el máximo nivel normativo europeo hacia la esfera parlamentaria estatal, incorporándola al plantel de actores que operan en el entramado de la Unión y dotándola de una relevancia creciente,<sup>8</sup> no había mostrado ninguna receptividad hacia las Asambleas regionales. Habrá que esperar hasta el momento constitucional para que éstas salgan a la escena europea. Un análisis de la cuestión en clave histórica, así pues, pone de manifiesto que a las tradicionales dificultades generales que encontraban las instancias parlamentarias estatales para participar en las instancias de la UE, las de ámbito regional habían de añadir la rémora específica derivada de tal condición.<sup>9</sup> Los Parlamentos territoriales, por lo tanto, venían a instalarse en una suerte de limbo institucional que los relegaba a un terreno de recurrente invisibilidad a escala europea.<sup>10</sup> Si dichas Cámaras aspiraban a recuperar el protagonismo perdido a causa de la integración estatal en la Unión Europea y la subsiguiente preponderancia del circuito gubernamental, esa imprescindible operación de *rescate funcional* pasaba inexorablemente –hasta el Tratado de Lisboa– por la definición de mecanismos compensatorios a nivel interno. Esencialmente, la previsión de instrumentos de control parlamentario de la acción del Ejecutivo en asuntos europeos: en la etapa de configuración de la posición autonómica en el proceso de gestación de la normativa comunitaria (fase ascendente) y también en el momento posterior de su implementación a escala interna (fase descendente).<sup>11</sup>

8. Un completo análisis de dicho proceso se encuentra en Covadonga Ferrer Martín de Vidales, *Los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. De Maastricht a Lisboa*, Dilex, Madrid, 2008, *in toto*.

9. Javier Guillem Carrau, "Nuevos roles de los Parlamentos autonómicos en la integración europea tras las reformas estatutarias" *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 20, 2009, p. 149.

10. Paloma Biglino Campos, "Una conclusión final: Innovar el Estado", en P. Biglino Campos (coord.), *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, IDP-Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 284, considera que los Parlamentos regionales son los grandes "damnificados" en el proceso de integración, puesto que en el contexto de limitación del poder normativo autonómico éstos "han quedado al margen de participar en la formación de la voluntad europea".

11. Juan M<sup>a</sup> Bilbao Ubillos, "El control parlamentario de la actuación de los Ejecutivos autonómicos", en P. Biglino Campos (coord.), *La política europea...*, p. 213, se muestra tajante a este respecto, considerando que "el único paliativo de la marginación parlamentaria es de orden interno".

## **2. El control preventivo del principio de subsidiariedad por los Parlamentos nacionales: ¿y los regionales? En busca de un espacio propio**

### **2.1. Consideraciones generales en torno a la subsidiariedad y a su dimensión territorial**

Es en este escenario de claros tintes nacionales y marcado acento gubernamental en el que va a irrumpir un novedoso elemento de cuño europeo, cuajado de un interesante potencial innovador, gracias al cual la posibilidad de que los Parlamentos regionales dejen de ser meros convidados de piedra en la escena comunitaria va a dejar de depender exclusivamente de la receptividad normativa manifestada por cada ordenamiento interno. Nos referimos a la posible intervención de las Asambleas legislativas regionales en el procedimiento de control preventivo del principio de subsidiariedad –el sistema de alerta temprana (*early warning system*)– que se instaura en el fallido Tratado Constitucional Europeo y que, por lo que al reparto de actores invitados de refiere, será mantenido por su sucesor entronizado en Lisboa.

Antes de analizar dicho mecanismo, sin embargo, resulta imprescindible hacer una breve referencia a la subsidiariedad, limitándonos a subrayar que este principio introducido en Maastricht<sup>12</sup> no ha cumplido con las expectativas creadas con su incorporación al derecho primario. Acotada su operatividad únicamente al ámbito de las competencias compartidas, se formula esencialmente como una regla funcional que legitima la intervención promovida por la Unión “sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario” (artículo 5.2 TUE). En la práctica, sin embargo, a causa de la interpretación recibida por parte de la jurisdicción del Tribunal de Luxemburgo, la subsidiariedad ha funcionado como un principio que por lo general tiende a avalar

---

12. Cristina Ares Castro-Conde, *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, ppp. 87-89, se refiere a la doble motivación que se halla en el origen de la reivindicación de la subsidiariedad: por un lado, el deseo de los Estados (con el Reino Unido a la cabeza) de limitar el creciente proceso de expansión competencial experimentado por la esfera comunitaria. Por otro, la voluntad de los *Länder* alemanes de neutralizar el fenómeno de desapoderación competencial que experimentan por mor de la integración estatal en la estructura europea.

las intervenciones promovidas en sede europea<sup>13</sup> y que, por lo demás, circunscribe su radio de acción a dos niveles de gobierno (Unión-Estados). De esta forma, su vertiente territorial, en clave federal, viene a eclipsarse.

Habrà que esperar hasta la *non nata* Constitución Europea (artículo I.11), posteriormente confirmada en este extremo concreto por el Tratado de Lisboa, para que dicha clave vuelva a aflorar<sup>14</sup> en el máximo nivel normativo de la Unión (artículo 5.3 TUE), manifestándose en dos ámbitos fundamentales para la configuración de la subsidiariedad: por un lado, la determinación de los actores entre los que se despliega la acción de dicho principio y, por otro, la selección de los sujetos que participan en el nuevo mecanismo relativo a su aplicación (cuestión recogida en el correspondiente Protocolo anexo). En la configuración actualmente vigente de la subsidiariedad, pues, confluye una cierta tensión dialéctica (continuidad versus renovación) que, conservando buena parte de los elementos definidores del principio, procede a incorporar importantes novedades. En función de tal planteamiento, el elemento continuista se constata tanto en la regulación del ámbito material en el que opera la subsidiariedad, que siguen siendo las competencias compartidas, como en la consolidada fórmula que vincula la intervención europea “sólo en el caso que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de forma suficiente por los Estados miembros”. Los elementos innovadores, por su parte, aunque se manifiestan en dos aspectos diversos, dejan traslucir una común receptividad hacia la descentralización territorial del poder político que es propia de algunos Estados miembros.<sup>15</sup> En primer

13. Un completo análisis de dicho principio se encuentra en Miryam Rodríguez-Izquierdo Serrano, *Primacía y subsidiariedad en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, pp. 239-360.

14. A este respecto, resulta pertinente recordar la Declaración anexa al Tratado de Ámsterdam suscrita por Alemania, Austria y Bélgica en la que se proclamaba que para los gobiernos de dichos Estados “es evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional”.

15. Miquel Palomares Amat, “La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 28, 2011, pp. 24-25 considera que el referido mecanismo de alerta temprana refuerza “la reivindicación de la Europa de las regiones como elemento necesario del proceso de construcción europea”. Considera dicho autor que gracias a la renovada formulación de la subsidiariedad, “se refuerza la lógica federal en detrimento de la mera lógica intergubernamental”.

lugar, a la hora de constatar la insuficiencia de la actuación estatal, ésta no se limita a la toma en consideración de la capacidad de respuesta del ámbito central sino que, a modo de novedad, procede a incorporar una referencia explícita a los niveles regional y local. El radio operativo de la subsidiariedad, de esta forma, abandona su tradicional perfil dual (que se resuelve en la relación entre la Unión y los Estados) pasando a incorporar una tercera dimensión que permite diversificar los planos de actuación en clave interna (Estados/regiones/entes locales). Concluir que con ello se produce un salto cualitativo en su configuración existencial resulta, sin embargo, muy arriesgado, puesto que los efectos de la referida apertura tienden a concentrarse en un terreno eminentemente simbólico carente de efectividad práctica.<sup>16</sup>

Una vez acotada la cuestión de la configuración *geográfica* de la subsidiariedad, a continuación, dicho principio nos revela un ámbito concreto en donde despunta la segunda y más relevante de las apuestas en clave territorial que, siguiendo la precedente estela constitucional, instaura el Tratado de Lisboa. Nos referimos, obviamente, al ya referido mecanismo de alerta temprana, esto es, al procedimiento de control político cuyo desarrollo corre a cargo de las instancias parlamentarias nacionales y que viene a activarse en la fase de gestación de la normativa europea. En este sentido, debemos tener presente la secuencia reguladora que sigue la norma, limitándose, en primera instancia (artículo 5.3 TUE) a trazar las líneas esenciales de la cuestión, a saber: “Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado protocolo”. Así pues, para la determinación del concreto régimen jurídico que regula la aplicación del principio por las instituciones europeas, así como su control por los órganos legislativos nacionales se acude a la técnica de la remisión normativa, apelando a un Protocolo anexo (sic., el número 2, dedicado a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) situado extramuros del articulado del Tratado.

16. José Martín y Pérez de Nanclares, “Especial referencia al control del principio de subsidiariedad”, en José Martín y Pérez de Nanclares (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel-AEDIPRI, 2008, p. 275, afirma que estamos ante “poco más que una mera concesión semántica a las regiones”.



Antes de pasar a analizar el rol conferido por el Protocolo a las Asambleas regionales, resulta imprescindible prestar atención a las líneas maestras que configuran el mecanismo de la alerta temprana en cuanto tal llamando la atención sobre la incorporación de significativas novedades con respecto a la regulación que el mismo presentaba en su antecesor inmediato, el Protocolo anexo al Tratado Constitucional europeo. En primer lugar, el plazo en el que los Parlamentos Nacionales han de evacuar el informe requerido, de las seis semanas originariamente previstas, pasa a ampliarse dos más, comprendiendo un total de ocho. La segunda novedad se contiene en el apartado 3 del artículo 7 del Protocolo y hace referencia a la relevante cuestión del efecto que se produce cuando un tercio de Parlamentos Nacionales han votado contra el proyecto de acto legislativo comunitario remitido por la Comisión, considerando que éste no respeta el principio de subsidiariedad. Aunque, en principio, se mantiene la consecuencia general (ya prevista por el Tratado Constitucional) que obliga "a volver a estudiar" dicho proyecto, si se alcanzara un número de dictámenes negativos que "representen al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos Nacionales", a ese efecto general se une otro de nueva planta que proyecta un potente efecto sobre el curso del proceso legislativo. En efecto, habiéndose constatado tal situación, "si la Comisión decide mantener la propuesta deberá hacer constar dicha voluntad en un dictamen motivado". Éste, junto con los aprobados por las Asambleas nacionales, "deberán ser transmitidos al legislador de la Unión Europea para que los tenga en cuenta en el procedimiento:

a) antes de que concluya la primera lectura, el legislador [...] estudiará la compatibilidad de la propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad, atendiendo de forma particular a las motivaciones presentadas y compartidas por la mayoría de los Parlamentos Nacionales y el dictamen motivado de la Comisión;

b) si, por mayoría del 55% de los miembros del Consejo o, por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo, el legislador considera que la propuesta no es compatible con el principio de subsidiariedad, se desestimaré la propuesta legislativa".<sup>17</sup>

17. A este respecto, debemos traer a colación las consideraciones formuladas por José Martín y Pérez de Nanclares, *Especial referencia al control...*, pp. 287-288, manifestando una posición abiertamente crítica en relación al mecanismo instaurado a través de la utilización de una sugestiva metáfora deportiva que pone claramente de manifiesto su sen-



Llegados a este punto de nuestra exposición, ha de ponerse de manifiesto que la fiscalización de la subsidiariedad, sin embargo, no se limita al ámbito político en fase preventiva. Junto a dicha novedad, se mantiene el “clásico” control judicial de dicho principio, contemplándose en el artículo 8 del Protocolo un recurso específico por violación del mismo imputable a un acto legislativo europeo ya en vigor. El elenco de sujetos legitimados para interponer tal acción procesal son los siguientes: “un Estado miembro”, por propia iniciativa o “de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento Nacional o de una cámara del mismo”; el Comité de las Regiones, aunque únicamente “contra actos legislativos para cuya aprobación el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea requiera su consulta”.

## **2.2. El mecanismo de la “alerta temprana” como vía de acceso de los Parlamentos regionales a la esfera europea**

El Protocolo número 2, haciendo valer su condición de norma habilitada por el Tratado para concretar la aplicación del principio de subsidiariedad, al configurar la actividad fiscalizadora que corresponde genéricamente a los Parlamentos nacionales se decanta a favor de la inclusión de sus homónimos regionales en el plantel de sujetos controladores. Actuando de tal forma, emerge una situación inédita en un doble sentido: A la primicia que supone la puesta en escena de unos actores noveles, los Parlamentos nacionales (artículo 5.3 *in fine* TUE), se añade otra circunstancia igualmente nueva, la que se deduce de la previsión de una posible intervención de las Asambleas regionales dotadas de poder legislativo.<sup>18</sup> Cabe inferir sin mayor dificultad que a través de esta mención institucional, se vislumbra para las regiones con competencias legislativas un incipiente y todavía embrionario estatuto especial.<sup>19</sup>

---

tido: “Esto ya no es un sistema de *tarjeta amarilla* a la Comisión, sino claramente la posibilidad de poder recibir *tarjeta roja* y además sin posibilidad de revisión o anulación por ningún ‘comité de competición’”.

18. Ana M<sup>a</sup> Carmona Contreras, “Tratado de Lisboa y organización territorial del Estado: ¿Nada nuevo bajo el sol?”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 23, 2009, p. 252.

19. José Antonio Montilla Martos, *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea...*, p. 84, apunta hacia la falta de “legitimación subjetiva ante el Tribunal de Justicia en el control de la subsidiariedad y proporcionalidad” del que adolecen los entes regionales y locales como circunstancia que debe ser superada.

Más concretamente, el diseño introducido por el mencionado Protocolo incorpora dos tipos de referencias al circuito parlamentario regional,<sup>20</sup> formulando una primera, de carácter indirecto que responde a la siguiente secuencia argumental. Para empezar, el artículo 6 del Protocolo se refiere a “Todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos” confiriéndoles la condición de sujetos competentes para emitir el dictamen relativo a la infracción del principio de subsidiariedad. El guiño a la representación regional se concreta más adelante cuando, adoptando un criterio *salomónico*, se prevé que “cada Parlamento nacional dispondrá de dos votos, repartidos en función del sistema parlamentario nacional. En un sistema parlamentario nacional bicameral, cada una de las dos cámaras dispondrá de un voto” (artículo 7.1 *in fine*). En esta forma de articular el reparto de votos, una vez más, encuentran reflejo las reivindicaciones participativas formuladas por los *Länder* alemanes,<sup>21</sup> que obtienen tutela al amparo de su presencia en el *Bundesrat*, la cámara de representación territorial.<sup>22</sup> Por su parte, mucho más incisiva se muestra la segunda de las alusiones utilizadas por el Protocolo (artículo 6 *in fine*), precisando que “Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas”. Gracias a tal expediente normativo, los órganos legislativos territoriales consiguen acceder al estatus de sujetos susceptibles de ser consultados por los Parlamentos

20. Marta Sobrido Prieto, “El mecanismo de alerta en el Tratado de Lisboa”, en Andreu Olesti Rayo (coord.), *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2010, p. 49, llama la atención sobre la estrategia seguida por el Tratado de Lisboa dejando en evidencia que éste, al reconocer la afectación regional de competencias legislativas, “no fortalece las posibilidades de control político del Comité de las Regiones, sino que se orienta directamente hacia las cámaras nacionales de representación territorial y los Parlamentos regionales”.

21. Enoch Albertí Rovira, “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: Las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna”, en Enoch Albertí Rovira, Luis Álvarez Ortega, José Antonio Montilla Martos, *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea...*, p. 31.

22. Ute Müller, “Il controllo della sussidiarietà attraverso i Parlamenti nazionali e il loro coordinamento. L’esempio del *Bundesrat* tedesco”, pp. 75-95 y Jürgen Weiss, “Il controllo della sussidiarietà da parte del Parlamento austriaco”, pp. 97-105, incorporan sendos análisis sobre la participación de los *Länder* a través de la segunda cámara con motivo del desarrollo del procedimiento de alerta temprana en los ordenamientos alemán y austriaco. Ambos artículos están recogidos en Jens Woelk-Peter Bussjäger, *Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà*, EURAC Research, Bolzano/Bozen, 2010.

nacionales en el proceso de elaboración del dictamen relativo al respeto del principio de subsidiariedad por parte de los proyectos legislativos europeos recibidos.

Tan significativa mención, sin embargo, no escapa al implacable influjo de la autonomía institucional, puesto que su eficacia práctica vuelve a depender de forma inexorable de la voluntad estatal.<sup>23</sup> En efecto, sólo se dará voz a las Asambleas legislativas regionales “cuando proceda”, esto es, siempre que medie una decisión por parte del Estado en cuestión, no quedando obligados por la previsión europea.<sup>24</sup> Ni que decir tiene que si la cuestión de la voz de las Asambleas legislativas regionales en el Protocolo queda simplemente apuntada, pero indeterminada, el tema del voto, esto es, del valor conferido a los dictámenes evacuados por aquéllas y remitidos a sus homónimas centrales, ni siquiera se plantea por parte de la norma europea. En relación a este ámbito, el respeto de la Unión hacia las estructuras internas alcanza su máximo grado de intensidad, justificando el sepulcral silencio mantenido en torno a tan sustancial aspecto. En función del planteamiento expuesto, se constata que el derecho primario se limita a trazar una vía *posible* de participación regional, cuya efectividad práctica depende directamente de la voluntad de cada ordenamiento nacional. Una vez más, la impronta del principio de auto-

---

23. Enoch Albertí Rovira, Enric Fossas Espadaler, Miguel Ángel Cabellos Espiérrez, *El principi de subsidiarietat a la Unió Europea*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2005, p. 80, defienden una posición contraria, atribuyendo a la regulación europea un efecto necesario y que en modo alguno puede ser obviado por los ordenamientos internos. En tal sentido argumentan dichos autores que una “recta comprensión” de la previsión aludida “indica que los Parlamentos regionales tienen que ser consultados, cuando proceda (esto es, básicamente cuando resulten afectadas sus competencias) y que esta consulta hay que canalizarla a través de los Parlamentos estatales. Naturalmente, si fuera una simple opción a disposición de los Parlamentos de los Estados, no habría necesidad ni tendría sentido especificarla en el Protocolo, ya que éstos pueden consultar a quien crean conveniente”.

24. Alejandro Arce Janáriz, “Prontuario sobre la articulación en España del sistema de alerta temprana para controlar el principio de subsidiariedad dentro de la Unión Europea”, *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 23, 2010, p. 80, mantiene una postura meramente posibilista considerando que la dicción literal utilizada por el artículo 6 del citado Protocolo (“incumbirá”) permite que los Parlamentos nacionales, “en lo que puede considerarse la maximización del principio de autonomía institucional” puedan decidir caso a caso si dar entrada o no a los Parlamentos regionales en el ejercicio del control de la subsidiariedad. La consecuencia lógica que se deduce de tal premisa es que “no cabe decir que los Parlamentos regionales sean *propriadamente* sujetos controladores. Esta cualidad queda circunscrita a los Parlamentos nacionales, de los que los regionales son únicamente *órganos consultivos* en posición *auxiliar*” (la cursiva es nuestra).

nomía institucional deja sentir sus efectos, con lo que el potencial efecto de penetración de la realidad territorial nacional en la lógica funcional europea queda sustancialmente limitado.<sup>25</sup>

Este diagnóstico, empero, experimenta una radical metamorfosis si abandonamos el terreno europeo y focalizamos nuestra atención en los ordenamientos nacionales. Desde tal perspectiva interna se constata que la creación del mecanismo de la alerta temprana genera una intensa dinámica transformadora en el *modus operandi* de las Asambleas parlamentarias, tanto a nivel estatal como regional, quedando constreñidas a adaptar su funcionamiento a las nuevas exigencias derivadas de aquél.<sup>26</sup> A este respecto, la experiencia española vuelve a presentarse trufada de notas singulares, carentes de parangón en el derecho comparado.<sup>27</sup> En este punto concreto, al igual que sucede con la definición de los mecanismos de participación regional en la Unión Europea, nuestro ordenamiento muestra una situación muy peculiar.

### 3. El marco normativo del control de la subsidiariedad en el ordenamiento español

#### 3.1. En el origen estuvieron las reformas estatutarias

Centrando nuestro análisis en los aspectos más relevantes del marco jurídico que regula el procedimiento de alerta temprana en nuestro ordenamiento, la primera nota a destacar nos sitúa ante la disonante

---

25. Una valoración más optimista formulan Francisco Aldecoa Luzárraga, Mercedes Guinea Llorente, *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 191, cuando tras analizar la formulación de la subsidiariedad y de la alerta temprana terminan por afirmar que “el Tratado de Lisboa supone un importante avance para dotar a las regiones europeas de instrumentos para defender sus competencias de la intromisión injustificada por parte de las instituciones europeas”.

26. Ana M<sup>a</sup> Carmona Contreras, *Tratado de Lisboa...*, p. 239, alude al contexto de relación asimétrica que se entabla entre la intensa e inevitable “europeización” experimentada por los ordenamientos nacionales, que han de adaptar sus estructuras a las exigencias derivadas del *modus operandi* de la Unión, y la escasa “regionalización” que manifiesta esta última, mostrándose como un espacio escasamente permeable –y tendencialmente impenetrable– con respecto a la realidad descentralizada.

27. Para una completa panorámica de la cuestión aludida desde una perspectiva comparada, cfr. Gracia Varas Arriba-Delphine Bourdin, *The Role of regional Parliaments in the process of subsidiarity analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty*, Comité de las Regiones, 2010, [www.cor.eu](http://www.cor.eu), pp. 7-140.

secuencia normativa seguida en su proceso de construcción. A este respecto, debemos recordar que van a ser las previsiones autonómicas contenidas en los Estatutos reformados (objeto de posterior desarrollo por parte de los reglamentos de las respectivas Asambleas) las que se sitúen en primer término, quedando postergada la correspondiente regulación estatal a un momento posterior. En función de tal contexto normativo resulta que la competencia que corresponde a los Parlamentos regionales, anticipándose a la definición del cauce de intervención a cargo de las Cortes Generales –los actores necesarios previstos por el derecho primario–, queda prefigurada en nuestro ordenamiento a través de la previsión de un engarce directo con el derecho de la Unión. De esta forma, asistimos a una suerte de “ping pong” jurídico entre las regulaciones europea y autonómica que se desarrolla en ausencia de las normas que necesariamente han de regir la partida, esto es, el marco estatal de referencia.

Este singular contexto creado por los nuevos Estatutos de Autonomía se justifica como expresión de la estrategia de anticipación temporal asumida por éstos en relación con la materia aludida. Y es que no puede pasarse por alto que los procesos de reforma estatutaria se enmarcan cronológicamente en el fundamental período comprendido entre la crisis constitucional europea (tras los sendos fracasos cosechados en los *referenda* celebrados en Holanda y Francia) y los prolegómenos de su superación a cargo del Tratado de Lisboa. En dicha tesitura, con la alerta temprana en fase experimental en los Parlamentos nacionales (entre 2006 y 2009<sup>28</sup>), los Estatutos reformados no dudan en incorporar a las normas que regulan la implicación autonómica en la esfera europea concretos preceptos referidos al control

---

28. En el caso de España, no se emitieron dictámenes hasta 2009 a través de dos experiencias piloto en las que intervienen las Cortes Generales y algunos Parlamentos autonómicos. La iniciativa auspiciada por la Comisión Mixta de las Cortes Generales se plantea como actividad necesaria previa al acceso de España a la Presidencia, el 1 de enero de 2010. Los criterios para la realización de ensayos piloto relativos al control del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas aparecen contenidos en el Acuerdo de la Comisión Mixta de la Unión Europea adoptado el 24 de marzo de 2009, cuyo contenido será asumido íntegramente por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. Para una exhaustiva información sobre el funcionamiento práctico de la alerta temprana antes (experiencias piloto) y después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, cfr. José Joaquín Fernández Alles, “El parlamentarismo español ante el sistema de alerta temprana sobre el principio de subsidiariedad: A propósito de la V Conferencia sobre subsidiariedad (2011)”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 11, 2011, pp. 18-26.

de la subsidiariedad. De esta manera, dichos Estatutos de autonomía confieren carta de naturaleza formal a la facultad de intervención que asiste a sus respectivas Asambleas Parlamentarias en la fiscalización del respeto de la subsidiariedad por parte de los proyectos legislativos europeos remitidos desde las Cortes Generales.<sup>29</sup> Si bien es cierto que tales disposiciones, hasta tanto no se ha establecido el marco regulador definitivo por parte de la esfera central, han presentado una aplicación estrictamente vinculada a las experiencias piloto (esto es, muy escasa y eminentemente testimonial) no lo es menos que han actuado como un potente indicador de la voluntad autonómica para implicarse activamente en dicha actividad.

Situadas las regulaciones autonómicas en su contexto de fondo, el segundo aspecto a destacar precisamente es la inexistencia de un criterio estatutario homogéneo a la hora de abordar la participación de las Asambleas autonómicas en el procedimiento de control de la subsidiariedad. Para constatar la disparidad de aproximaciones al tema<sup>30</sup> baste con señalar que mientras que para los Estatutos valenciano<sup>31</sup> (artículo 61.3.3.a), catalán<sup>32</sup> (artículo 188), andaluz<sup>33</sup> (artículo 237), aragonés<sup>34</sup> (artículo 93.3), de Castilla y León<sup>35</sup> (artículo 62.2) y,

29. Miguel Ángel Cabellos Espiérrez, "La regulación de las relaciones con la Unión Europea y la acción exterior en los nuevos Estatutos de autonomía", en Josep M<sup>a</sup> Castellá Andreu, Marco Olivetti: *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Atelier, Barcelona, 2009, p. 325.

30. El Estatuto de Autonomía para Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura), guarda silencio a este respecto, limitándose a contemplar en su artículo 70.a) una previsión que a pesar de aparecer formulada en términos extraordinariamente genéricos –"El Estado informará a la Comunidad Autónoma de las iniciativas, propuestas, proyectos normativos y demás decisiones en tramitación en la Unión Europea cuando afecten a intereses o competencias de la Comunidad Autónoma"– puede considerarse que engloba el control preventivo del principio de subsidiariedad.

31. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

32. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

33. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

34. Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

35. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

asimismo, en Navarra<sup>36</sup> (artículo 68.6) la intervención del respectivo órgano parlamentario aparece configurada directamente como facultad (“participará”), en el caso de las Islas Baleares<sup>37</sup> (artículo 112) aquélla se deja apuntada como mera posibilidad (“puede ser consultado”). Por su parte, un análisis en clave sustancial de esta cuestión deja en evidencia la aplicación de dos perspectivas diversas: Una, que podríamos calificar como ortodoxa (mantenida por los Estatutos de Cataluña, Aragón, Castilla y León y Navarra), que procede a vincular la elaboración del correspondiente dictamen por el Parlamento respectivo a que el proyecto de acto legislativo de la Unión objeto de control se refiera a una materia de titularidad autonómica. Y otra, de índole más laxa (en los casos de Valencia, Andalucía e Islas Baleares), en la que dicho ligamen competencial resulta completamente obviado, configurándose la intervención parlamentaria autonómica con un acusado carácter genérico.

Por su relevancia a la hora de discernir la disyuntiva apuntada, resulta imprescindible traer a colación que el Tribunal Constitucional ha avalado la constitucionalidad de la opción asumida por el Estatuto de Cataluña (artículo 188), afirmando que resulta “coherente con el sistema constitucional de distribución territorial del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas”.<sup>38</sup> Rechaza el Alto Tribunal las imputaciones de inconstitucionalidad planteadas contra dicho precepto poniendo de manifiesto dos ideas presentes en el mismo: Por una parte, se recuerda que éste se limita exclusivamente a habilitar la participación del Parlamento de la Comunidad Autónoma en el procedimiento de control del principio de subsidiariedad, sin que en ningún momento se ponga en cuestión el control “que al Estado le corresponda” y, asimismo, sin negar “la capacidad de intervención que en este ámbito ostenta el legislador estatal”. Por otra, que el ejercicio de la referida facultad fiscalizadora aparece vinculada a los supuestos en que las iniciativas europeas recibidas afecten a la esfera de competencias propias. A modo de cláusula de cierre, el TC viene a recordar el principio interpretativo general sobre la aptitud de los Estatutos en cuestiones europeas, a saber, que: “La participación de

36. Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de Reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

37. Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

38. STC 31/2010, FJ 122.



la Generalitat, prevista en el Estatuto, en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de Cataluña ha de tener lugar en los concretos términos que establezca la legislación del Estado (fundamentos jurídicos 111 y 115)".<sup>39</sup>

Marcando una sustancial diferencia con la aludida actitud de decidida afirmación de la competencia fiscalizadora a cargo de los Parlamentos autonómicos, observamos un sonoro silencio estatutario a la hora de abordar la (fundamental) cuestión del valor conferido al dictamen que ha de ser remitido a las Cortes Generales. El mutismo de los Estatutos queda plenamente justificado si tenemos en cuenta que no caben regulaciones unilaterales en ausencia de parámetros rectores en el ámbito legislativo central. En tales circunstancias, la hipotética diversidad de criterios manifestada en sede estatutaria conduciría a crear un contexto regulador de naturaleza asimétrica en modo alguno compatible ni con las exigencias europeas del mecanismo ni con el principio de igualdad de trato a todos los Parlamentos autonómicos. La cuestión de los efectos de la intervención parlamentaria queda, por lo tanto, necesaria y razonablemente imprejuizada, correspondiendo al legislador estatal su determinación.

### **3.2. La insatisfactoria configuración de la intervención de los Parlamentos autonómicos: Atención al marco legal de referencia**

Frente a la diligencia autonómica, que incorpora a nivel estatutario el mecanismo de alerta temprana ya en la fase experimental de los ensayos piloto, el circuito parlamentario estatal, aunque no permanecerá inactivo en tal sentido,<sup>40</sup> va a mostrar una actitud más prudente, esperando hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (1 de diciembre de 2009) para dotarse de un soporte de carácter legislativo.

---

39. Sobre el radio de capacidad reguladora reconocida a los Estatutos en materia de participación europea, vid. Ana M<sup>a</sup> Carmona Contreras, "Las relaciones de Cataluña con la Unión Europea en la STC 31/2010. El Estatuto de Autonomía: ¿una norma sin atributos?", *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 13, 2011, pp. 8-13.

40. Buena prueba de ello es el *Informe de la Comisión Mixta para la Unión Europea relativo a la aplicación por las Cortes Generales del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que acompaña al Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007*, BOCG, Sección Cortes Generales, VIII Legislatura, Serie A, núm. 474, 4 de enero de 2008.

A partir de tal momento se pondrá en marcha el proceso parlamentario que concluirá con la aprobación de la Ley 24/2009, de modificación de la Ley 8/94, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 noviembre de 2007. Señalando que esta ley procede a atribuir a tal órgano, en tanto que foro en el que se sustancian las cuestiones europeas sobre las que han de pronunciarse las Cortes Generales,<sup>41</sup> el catálogo de nuevas competencias que el recién estrenado Tratado prevé a favor de los Parlamentos nacionales, limitaremos nuestra atención al análisis del procedimiento mediante el que se lleva a cabo el control del respeto del principio de subsidiariedad por los proyectos normativos europeos (nuevo artículo 6).<sup>42</sup>

Antes de pasar a analizar cómo regula dicha norma la intervención de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, sin embargo, hemos de llamar la atención sobre la circunstancia de que la normativa en cuestión es el producto de la voluntad unilateral de la potestad legislativa estatal, sin que en ningún momento del iter normativo se contara con la participación o asistencia, ni siquiera a efectos consultivos, de los Parlamentos autonómicos. De esta forma, es la esfera parlamentaria nacional la que va a fijar, según su propio y exclusivo criterio, las pautas ordenadoras del procedimiento de alerta temprana.

Aplicando una perspectiva analítica al marco regulador, la primera nota a destacar es la previsión relativa a la remisión a los Parlamentos autonómicos, "a efectos de su conocimiento", de todas las iniciativas legislativas europeas tan pronto se reciban, "sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas" (artículo 6.1). Queda pues claro que las exigencias derivadas de la premura temporal que caracte-

---

41. Beatriz Vila Ramos, "El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español", *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 23, 2010, pp.298-301, lleva a cabo un completo análisis sobre el origen y posterior evolución de dicha instancia parlamentaria.

42. El artículo 2.3 de la Ley 24/2009, de modificación de la Ley 8/1994, reguladora de la Comisión Mixta para la Unión Europea, prevé la incorporación al artículo 3 de la misma de cuatro nuevos apartados (j, k, l, m, n). Es precisamente en el primero de éstos, el j, en donde se atribuye a la Comisión la emisión del dictamen sobre el principio de subsidiariedad. Por su parte, el artículo 2.4, dispone la introducción de un "nuevo Capítulo II con la rúbrica *Control por las Cortes Generales de la aplicación del principio de subsidiariedad por los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea*" que consta de dos artículos, el 5, dedicado a desarrollar la competencia general de la Comisión Mixta para emitir el dictamen sobre el respeto de la subsidiariedad y el 6, en el que se regula el procedimiento a seguir para su elaboración.

riza el procedimiento de control se impone frente a la ortodoxia jurídica, esto es, al criterio según el cual deberían remitirse sólo aquellos proyectos legislativos europeos referidos a materias de titularidad autonómica. Al decantarse por el reenvío automático, sin valorar ni el contenido material del texto ni la posible incidencia del mismo sobre las competencias autonómicas,<sup>43</sup> el legislador estatal ha optado por una aproximación extensiva a la cuestión que, si bien abre la puerta a la participación del nivel parlamentario autonómico, con carácter general acaba, como veremos más adelante, por desvirtuar la eficacia de aquella. Siempre en clave de máxima celeridad temporal, se establece que cada Asamblea legislativa autonómica debe enviar al Congreso de los Diputados o al Senado su informe, que ha de ser motivado, en un plazo máximo de cuatro semanas desde el momento de su remisión (artículo 6.2). El cumplimiento del término fijado se configura como condición inexcusable para que su contenido “pueda ser tenido en consideración”.

Acerca del valor atribuido por dicha norma a los informes evacuados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, determinando el grado de vinculación jurídica que los mismos presentan en el proceso de elaboración del dictamen que corresponde a la Comisión Mixta para Asuntos Europeos de las Cortes Generales, debe llamarse la atención sobre su acentuado carácter marginal.<sup>44</sup> Como ya se ha indicado anteriormente, del tenor literal de la ley emerge con diáfana claridad la irrelevancia de la cuestión relativa a quién ostenta la titularidad de la competencia sobre la que recae la iniciativa europea controlada en sede parlamentaria. De este modo resulta que, aunque la materia afectada por el proyecto normativo remitido desde la Unión Europea se incardine dentro del ámbito competencial propio de las Comunidades Autónomas, los informes emitidos por sus

43. También optan por el reenvío automático Italia, Finlandia, Reino Unido y Portugal. Un análisis pormenorizado de los respectivos marcos normativos que rigen el mecanismo de alerta temprana en los ordenamientos indicados se recoge en Gracia Varas Arriba, Delphine Bourdin, *The role of regional Parliaments...*

44. De esta forma, se ignora la petición formulada por el Documento “Parlamento, regiones y Europa. Declaración institucional de la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos Autonómicos de España 2009”, <http://www.coprepa2009.es/europa>, que en su punto Tercero acordaba “Pedir a las Cortes Generales que utilice con generosidad y sabiduría el procedimiento de consulta a los Parlamentos Autonómicos que tengan competencias legislativas que se han previsto en el texto revisado del Protocolo para la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad. Y que lo hagan en tiempo útil, a fin de que la opinión de éstos pueda ser valorada y tenida en cuenta en el correspondiente dictamen motivado que aquéllos deben emitir”.

Asambleas legislativas se presentan despojados de eficacia, quedando relegados al ámbito de lo meramente testimonial.<sup>45</sup> Con todo lo que ello implica en clave de desconocimiento de la propia esfera de autogobierno autonómico y afectación negativa de la misma. Porque la lógica impondría que si, en virtud del reparto de competencias constitucional y estatutariamente establecido, la materia sobre la que versa la iniciativa europea controlada es de titularidad autonómica, fueran sus Asambleas legislativas las que llevaran la voz cantante, reservándoles la norma interna un espacio adecuado a las decisiones adoptadas en el proceso del control de la subsidiariedad.

Tan negativa percepción de fondo se reafirma si tenemos en cuenta los siguientes extremos: Por un lado, que la previsión legal sólo incorpora una referencia expresa a tales informes para el supuesto de que la Comisión Mixta emita un dictamen negativo, esto es, cuando considere que el proyecto legislativo europeo analizado vulnera el principio de subsidiariedad. Por otro, aun concurriendo esta circunstancia, haciendo gala de un intenso laconismo, únicamente se establece que dicho órgano "incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta". Ulteriores sombras se proyectan sobre este sombrío panorama si, avanzando en nuestro análisis procedemos a extraer las consecuencias derivadas de tales planteamientos normativos. Desde tal perspectiva se deduce que:

1) Los dictámenes de los Parlamentos autonómicos carecen en todo caso de eficacia vinculante para las Cortes Generales, independientemente de la materia que aborda la iniciativa comunitaria y que es analizada desde el prisma del respeto del principio de subsidiariedad. De esta forma, la funcionalidad atribuida a la intervención de las Asambleas regionales queda seriamente en entredicho.

2) Como consecuencia directa de tal planteamiento, ninguna previsión se incorpora en relación a cómo proceder en el caso de plantearse valoraciones discrepantes entre los dictámenes de la Comisión Mixta para Asuntos Europeos de las Cortes Generales y los procedentes de los Parlamentos autonómicos. De este modo, queda patente una vez más el valor meramente ilustrativo que la ley atribuye a los informes emitidos por las Asambleas regionales.

45. En un sentido coincidente, *vid.* Miquel Palomares Amat, *La participación del Parlamento de Cataluña...*, p. 38.

## 4. El control preventivo de la subsidiariedad: ¿una vía efectiva para la europeización de los Parlamentos autonómicos?

### 4.1. Valoración: Mucho ruido y pocas nueces

En función de lo expuesto y enlazando directamente con la última reflexión formulada en el apartado precedente, se desprende una valoración agrisulce del marco legislativo estatal vigente en España, el cual resulta muy generoso al prever la remisión de todos los proyectos normativos europeos recibidos por las Cortes Generales a los Parlamentos autonómicos, pero, al mismo tiempo, se muestra decididamente tacaño al negar eficacia jurídica a las posiciones adoptadas por éstos en sus informes. Como se vio en su momento, el derecho europeo ni impone la participación de tales órganos ni mucho menos determina, una vez que ésta se produce, sus efectos. El principio de autonomía institucional que asiste a los Estados miembros y la consiguiente inhibición de la Unión Europea sobre la organización interna de aquéllos resultan determinantes en este sentido. Ahora bien, si a través de la alerta temprana se pretende dotar a la subsidiariedad de una dimensión territorial, incluyendo un perfil de apertura hacia el nivel regional de gobierno, no tiene sentido alguno prever la posibilidad de que los Parlamentos nacionales puedan realizar su labor en compañía, si así resulta procedente según el derecho interno y que sea precisamente éste quien la haga inútil o irrelevante.<sup>46</sup> Ciertamente, para ese camino no se necesitan tantas alforjas. Porque actuando así, aflora un panorama en el que el radio de acción reconocido a las instancias parlamentarias autonómicas queda circunscrito al desarrollo de un rol eminentemente consultivo y, por lo tanto, desprovisto de efectos sustanciales inmediatos.<sup>47</sup> A la luz de tal situación, cabe considerar que el control de la subsidiariedad desarrollado en España por los Parlamentos autonómicos a través de la alerta temprana corre un serio riesgo de convertirse en el revestimiento dulce (*sugary coa-*

---

46. Gracia Varas Arriba; "El control de la subsidiariedad por los parlamentos regionales: Recomendaciones para una estrategia europea", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 2, 2011, p. 138, considera que actuando así "se desvirtúa en cierto modo el texto del Tratado al que ahora tanto se aferran las instituciones comunitarias".

47. Philippe Kiiver, "The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 15, 2008, p. 78, 2008 (disponible en <http://ssrn.com/abstract=1417242>), p. 81.

ting) que recubre la píldora amarga (*bitter pill*) que aquéllos han de tragar. O más bien habría que decir que han de seguir tragando en el ámbito europeo,<sup>48</sup> a saber: la conciencia del lugar marginal y meramente testimonial en el que se hallan inmersos, con el subsiguiente efecto de frustración institucional que ello trae aparejado.<sup>49</sup>

Un criterio diametralmente opuesto al incorporado por el actual marco normativo estatal aparecía recogido en el Informe de la Comisión Mixta para la Unión Europea relativo a la aplicación por las Cortes Generales del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, según quedó de manifiesto en la intervención del entonces Secretario de Estado para la Unión Europea, el señor Navarro González, el cual formuló la siguiente propuesta:

*“La Comisión Mixta para la Unión Europea se reuniría para debatir y votar sobre las propuestas autonómicas siempre y cuando un tercio de las Asambleas Legislativas autonómicas –un mínimo de seis– hubieran denunciado la infracción del principio de subsidiariedad. Si la Comisión Mixta votara afirmativamente la propuesta de las Asambleas autonómicas, se emitiría el dictamen motivado previsto en el régimen general en los términos antes expuestos. Todo ello sin perjuicio de la competencia de cada Cámara para avocar la competencia y pronunciarse al respecto en el Pleno”.*<sup>50</sup>

Resulta evidente que este modo de plantear el tema pretende lograr un cierto –y por lo demás, imprescindible– equilibrio entre las diversas instancias parlamentarias llamadas a pronunciarse, combinando el respeto hacia la voluntad manifestada en sede autonómica por un número relevante de Asambleas legislativas (un tercio) con la necesidad de que sea la Comisión Mixta, en tanto que instancia competente, quien decida la cuestión.<sup>51</sup> Asumir este plantea-

48. Philippe Kiiver, *The Treaty of Lisbon...*, p. 82.

49. Philippe Kiiver, *The Treaty of Lisbon...*, p. 77.

50. Informe de la Comisión Mixta para la Unión Europea relativo a la aplicación por las Cortes Generales..., p. 19 (la cursiva es nuestra).

51. La profesora Francina Esteve, en su calidad de experta llamada a intervenir ante la Comisión Mixta, expuso un criterio similar, aunque formulado en términos más genéricos, refiriéndose a un “número mínimo” de Parlamentos autonómicos. Vid., Informe de la Comisión Mixta para la Unión Europea relativo a la aplicación por las Cortes Generales..., p. 21.

miento como punto de partida operativo por parte de la ley hubiera permitido dar un significativo paso adelante en la tarea de dotar de contenido sustancial a la labor desarrollada por los parlamentos autonómicos, ofreciéndoles una posibilidad efectiva de incidir en el procedimiento legislativo europeo, más allá de su actual papel meramente consultivo.

Cuestión distinta sería si el Senado en España actuara como una verdadera cámara de representación territorial, articulándose como sede institucional a cuyo través las Comunidades Autónomas participan en el Estado, expresando sus posiciones y procediendo de este modo a configurar la voluntad general.<sup>52</sup> Claro está que aludiendo a ello nos enfrentamos a uno de los temas recurrentes de la escena constitucional española, la modificación de dicha cámara y con ella, despuntando inmediatamente en el horizonte, a la reforma constitucional. En este caso, sin embargo, hemos de manifestar que, aunque ésta se perfila como la vía preferentemente utilizada en la experiencia comparada, consideramos que no resultaría absolutamente imprescindible para articular una vía participativa autonómica en el ejercicio del control previo del principio de subsidiariedad.

En efecto, de *lege ferenda*, una reforma del reglamento del Senado podría ser suficiente<sup>53</sup> y, a tal efecto, la pauta ya ha sido marcada por los reglamentos de aquellos Parlamentos autonómicos que se han adaptado a las exigencias deducidas del referido procedimiento en ausencia de una previa reforma estatutaria.<sup>54</sup> En nuestra opinión,

52. José Antonio Montilla Martos, *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea...*, p. 89.

53. Un criterio más tajante defendió el profesor Enoch Albertí en su comparecencia ante la Comisión Mixta para Asuntos Europeos, expresando la necesidad de "una reforma de la Constitución que estableciera los principios generales de las relaciones entre los Parlamentos regionales y las Cortes Generales, lo que luego debería desarrollarse mediante leyes de Cortes Generales y acuerdos o convenios con las Comunidades". *Vid. Informe de la Comisión Mixta para la Unión Europea relativo a la aplicación por las Cortes Generales...*, p. 19.

54. Las vías mediante las que se ha introducido el procedimiento del control preventivo de la subsidiariedad en los ordenamientos parlamentarios de estas Comunidades Autónomas han sido diversas. Así, en Canarias (artículo 48, *BOPC*, núm. 218, 30-VII-2009) y en Extremadura (artículo 102, *DOE*, núm. 131, 08-07-2008) se opta directamente por la reforma del reglamento de la Cámara (en el caso de Extremadura, con carácter previo a la modificación del propio texto estatutario). Por su parte, en otros ordenamientos parlamentarios se ha acudido a la vía de las Resoluciones de la presidencia: son los casos del Principado de Asturias (Resolución de carácter general 3/VII, de 4 de mayo de 2010, sobre la participación de la Junta General del Principado de Asturias en el sistema de alerta temprana, *BOJGPA*, núm. 524, 05-05-2010), Castilla-La Mancha (Resolución de carácter general de la Presiden-



estimamos que el *locus* institucional idóneo para asumir tal función debería ser la Comisión General de las Comunidades Autónomas,<sup>55</sup> en tanto que instancia creada con la intención (más teórica que real según pone de manifiesto la experiencia) de reforzar la dimensión representativa en clave territorial de la Cámara Alta. De esta forma, gracias a la previsión de un mecanismo mediante el que ésta quedara vinculada por el parecer coincidente sobre la infracción de la subsidiariedad formulado por un número o porcentaje suficientemente representativo de Asambleas regionales, éstas lograrían hacer sentir *tanto su voz como su voto* en el concierto del control de dicho principio. En una línea similar, resultaría necesario aplicar esta aproximación no sólo en el ya referido ámbito político del control preventivo en la fase de la iniciativa legislativa europea sino también en el relativo al reconocimiento del derecho de los Parlamentos autonómicos a instar al Estado para que, en su nombre (que es como decir, de los entes territoriales allí representados), se interponga recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra actos legislativos que se consideran lesivos de la subsidiariedad.<sup>56</sup>

---

cia de las Cortes de Castilla-La Mancha, por la que se dictan normas para el control del principio de subsidiariedad en las propuestas legislativas de la Unión Europea, 07/OTN-0008. *BOCCL*, núm. 149, 07-10-2009), País Vasco (Resolución General de la Presidencia Procedimiento de tramitación de la alerta rápida para la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad en relación con las iniciativas normativas de la Unión Europea. *BOPV*, núm. 39, 14-12-2009), La Rioja (Resolución de la Presidencia para la participación del Parlamento de La Rioja en el sistema de alerta temprana sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la iniciativa legislativa de la Unión Europea. *BOPLR*, núm. 118, 28-4-2010) y Madrid (Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid, sobre procedimiento para el control del cumplimiento del principio de subsidiariedad en los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea. *BOAM*, núm. 188, 24-04-2010). En el caso de Murcia, en la actualidad está pendiente de aprobación una Resolución de la Presidencia. La figura del Acuerdo de la Mesa del Parlamento ha sido aplicada por Cantabria (Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cantabria, de 27 de noviembre de 2009, relativo al procedimiento para la realización de ensayos piloto relativos al control del cumplimiento del principio de subsidiariedad por la iniciativas legislativas europeas, *BOPC*, núm. 304, 2-12-2009) y Galicia (Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia, por el que se aprueban las normas reguladoras del procedimiento para el control del principio de subsidiariedad en los proyectos legislativos de la Unión Europea. *BOPG*, núm. 276, 19-07-2010).

55. En su intervención ante la Comisión Mixta para Asuntos Europeos, el profesor José Martín y Pérez de Nanclares, aunque se decantó hacia ésta como “sede de discusión e incorporación de las propuestas de los 17 Parlamentos regionales”, no descartó “la posibilidad de que dicha función sea asumida por el Senado o por la Comisión General de Comunidades Autónomas”. *Vid., Informe de la Comisión Mixta para la Unión Europea relativo a la aplicación por las Cortes Generales...*, p. 19.

56. El punto cuarto del Documento “*Parlamento, regiones y Europa. Declaración institucional de la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos Autonómicos de España 2009*”,

También como elemento al servicio de un más eficaz desarrollo de las tareas europeas atribuidas a las Asambleas legislativas ha de hacerse especial hincapié, desde una perspectiva sistémica general, en la necesidad de potenciar el desarrollo de dinámicas de cooperación horizontal entre los Parlamentos autonómicos que permitan forjar núcleos básicos de consenso a partir de los que alcanzar posiciones comunes en materia de control del principio de subsidiariedad.<sup>57</sup> A este respecto, resulta muy interesante –y habría que prestarle particular atención– el ejemplo ofrecido por la creciente colaboración entre Gobiernos regionales que ha traído consigo la aplicación de las previsiones contenidas en los Acuerdos adoptados por la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE) en diciembre de 2004<sup>58</sup> relativos a la participación autonómica en la fase ascendente del dere-

---

ob. cit., se expresa en tal sentido al “Solicitar formalmente a las Cortes Generales que articule el sistema necesario, a fin de que en los recursos por violación del principio de subsidiariedad que el Gobierno pueda plantear ante el Tribunal de Justicia de la Unión, sea tenida en cuenta la posición de los Parlamentos regionales con competencias legislativas” (la cursiva es nuestra). En sede doctrinal española suscriben esta idea, entre otros, Enrique Álvarez-Conde, Alicia López de los Mozos, “Los Parlamentos nacionales y la Unión Europea: El mecanismo de alerta temprana”, *Revista de Derecho Político*, núm. 65, 2006, p. 184 y Juan Carlos Areizaga Hernández, “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución”, *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 23, 2010, p. 61.

57. En la presentación de la Guía para la elaboración de los dictámenes autonómicos en el sistema de alerta temprana, aprobada en la reunión de la COPREPA celebrada en Pamplona, los días 7 y 8 de marzo de 2011 (<http://www.coprepa2011.es/>), p. 3, su presidenta, D<sup>a</sup> Elena Torres Miranda (también presidenta del Parlamento de Navarra) considera que la actuación de los Parlamentos autonómicos de forma coordinada y según criterios uniformes puede “contribuir a que el control de subsidiariedad se realice con la máxima eficacia”.

58. Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la (entonces) Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, (1) sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y (2) sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea, publicados en el *Boletín Oficial del Estado* de 16 de marzo de 2005, núm. 64, pp. 9372-9376. Con posterioridad, a los ámbitos materiales inicialmente abiertos a la participación autonómica (Empleo, política social y sanidad; Agricultura y pesca; Medio ambiente; Educación, juventud y cultura), han venido a sumarse los relativos a competitividad-consumo, ordenación del juego y deporte. Los respectivos acuerdos adoptados por la CARCE han sido recogidos en la “Resolución de 22 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publican las modificaciones de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, y/o en sus grupos de trabajo, en materia de competitividad-consumo, ordenación del juego y deporte”, *BOE*, núm. 192, sección III, de 11 de agosto de 2011, pp. 91467-91472.

cho de la Unión que se desarrolla directamente ante las instancias europeas (Grupos de trabajo que asisten al Consejo y en las formaciones del mismo). La puesta en marcha de tales acuerdos ha generado un contexto en el que va a quedar claramente de manifiesto que la adopción de posiciones autonómicas comunes exige, como condición imprescindible, que desde las administraciones implicadas se articulen mecanismos orientados a la optimización de las cuestiones referidas a la organización y la gestión de la participación de los Ejecutivos autonómicos en las instituciones nacionales y también en las europeas.<sup>59</sup>

Ahora bien, siendo la cooperación horizontal entre Parlamentos autonómicos condición necesaria para extraer la máxima potencialidad a la referida actividad de control, no resulta en sí misma suficiente, ya que ha de llevarse a cabo contando con la existencia de canales de comunicación e intercambio de información con las Cortes Generales. En el ámbito intergubernamental, el órgano llamado a desarrollar tal función es la CARUE, definida como “órgano de cooperación, de consulta y deliberación entre el Estado y las Comunidades Autónomas” en materia de relaciones con la Unión Europea (artículo 3 de la Ley 2/1997).<sup>60</sup>

---

59. Ejemplo paradigmático de la referida voluntad de mejora de los procedimientos participativos es la “Guía de Buenas Prácticas” para la aplicación del Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea, aprobada por Acuerdo de 12 de diciembre de 2006, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, [http://www.ccaa-epssco.com/files/guia\\_buenas\\_practicas.pdf](http://www.ccaa-epssco.com/files/guia_buenas_practicas.pdf). En la introducción (p. 3) a la misma, se encuentra un alegato esencial en la línea referida: “Tras dos años de aplicación de los Acuerdos, el quehacer diario ha puesto de manifiesto la necesidad de abordar diferentes cuestiones de orden práctico y ha aconsejado precisar determinados contenidos para facilitar la aplicación de los Acuerdos y hacer posible una *efectiva y eficaz participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo, y ello tanto con el fin de mejorar su funcionamiento como con el de evitar posibles interpretaciones discordantes entre las partes implicadas en este proceso*” (la cursiva es nuestra).

60. Las competencias atribuidas a la CARUE comprenden, según el artículo 3 de la Ley 2/1997, “las siguientes materias”: 1. La información a las Comunidades Autónomas y la discusión en común sobre el desarrollo del proceso de construcción europea; 2. La articulación de mecanismos para hacer efectiva la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado en el seno de las Comunidades Europeas; 3. El tratamiento y resolución con arreglo al principio de cooperación de aquellas cuestiones de alcance general o contenido institucional relacionadas con las Comunidades Europeas relativos a las siguientes materias (...); 4. El impulso y seguimiento del procedimiento de participación de las Comunidades Autónomas, a través de las respectivas Conferencias Sectoriales u organismo equivalente, en las políticas o acciones comunitarias que afectan a las competencias de aquéllas; 5. Garantizar el cumplimiento en las Conferencias Sectoriales de los procedimientos y fórmulas de participación de las Comunidades Autónomas previstos en las materias 3.c) y 4), disponiendo la adecuada aplicación de los mismos; 6. El tratamiento de aquellas otras cuestiones de la participación de las

Sobre la base de tal ejemplo, en el ámbito específicamente parlamentario tendría que potenciarse el desarrollo de un contacto fluido entre la Comisión Mixta de Asuntos Europeos de las Cortes Generales y los respectivos órganos competentes de las Asambleas regionales. Si de lo que se trata es de crear una sinergia cooperativa entre los actores implicados debería tomarse en consideración la necesidad de establecer a favor de los Parlamentos autonómicos una facultad similar a la que incorpora la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta, cuyo artículo 10.1 (nuevo) contempla la siguiente previsión:

Los miembros de *los Gobiernos de las Comunidades Autónomas* y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla –Presidente o miembros del Consejo ejecutivo competentes– podrán solicitar su *comparecencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para informar sobre el impacto de la normativa de las instituciones de la Unión Europea y de las propuestas de actos legislativos y otros documentos emanados de instituciones de la Unión Europea*, de conformidad con el artículo 3.b de esta Ley, sobre las materias en las que ostenten algún tipo de competencia (la cursiva es nuestra).

Porque si se admite la eventual comparecencia de representantes gubernamentales autonómicos ante la referida comisión, dada la implicación directa que la instancia ejecutiva presenta en la gestión de los asuntos europeos a escala interna, *mutatis mutandis*, con más motivo se debería ensayar una fórmula similar en materia de control preventivo del principio de subsidiariedad, articulando una fórmula de comparecencia a favor de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Actuando así, no sólo vendría a reforzarse la necesaria conexión que ha de existir entre los diversos niveles parlamentarios en el ejercicio de una facultad que se presenta como compartida. Consecuentemente, y como efecto inducido, la Comisión Mixta de Asuntos Europeos pasaría a convertirse en foro institucional preeminente para la exposición por parte de los Parlamentos autonómicos del contenido de aquellos informes emitidos en el procedimiento de alerta temprana

que versen sobre iniciativas europeas en las que las Comunidades Autónomas ostentan “algún tipo de competencia”.

#### **4.2. Rebus sic stantibus: Activando vías optimizadoras de la participación de los Parlamentos autonómicos**

Una vez expuestas las críticas al marco normativo estatal y tras haber formulado algunas hipótesis de reforma del mismo, a continuación, presentamos ciertas líneas de actuación que ya están en marcha gracias a la activa implicación demostrada por la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos (COPREPA). Su aplicación viene a poner de manifiesto la existencia de una indudable voluntad de mejora y potenciación de la intervención de las Asambleas legislativas regionales a través del procedimiento de alerta temprana en el marco regulador actualmente vigente. Asimismo, siempre dentro de dicho cuadro normativo, terminaremos este trabajo haciendo referencia a algunas iniciativas orientadas al logro de un mayor nivel de implicación de las instancias parlamentarias autonómicas en las dinámicas europeas.

La primera cuestión a considerar es la relativa a la determinación de qué proyectos normativos europeos justifican el ejercicio del control preventivo del principio de subsidiariedad por parte de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Ya hemos tenido ocasión de aludir al hecho de que la premura temporal en que el procedimiento fiscalizador ha de llevarse a cabo (un total de ocho semanas) explica la imposibilidad de aplicar un criterio material riguroso por parte de la Comisión mixta a la hora de seleccionar las iniciativas europeas a remitir a las instancias autonómicas. En tan breve período de tiempo, la hipótesis de introducir en las Cortes Generales un trámite de calificación material que opere como filtro de selección previo resulta impracticable.

La remisión automática de todos los proyectos europeos, sin embargo, no debería conducir al necesario y obligado pronunciamiento de las instancias autonómicas con respecto a todos ellos. Muy al contrario, la lógica del mecanismo impone que la tarea selectiva no desarrollada en primera instancia por el Parlamento central sea asumida ex post por la sede regional,<sup>61</sup> rechazando ejercer facultades de

---

61. Miquel Palomares Amat, *La participación del Parlamento de Cataluña...*, p. 43. Por su parte, Gracia Varas Arriba, *El control de subsidiariedad por los parlamentos...*, p. 138,

fiscalización sobre aquellas iniciativas normativas que rebasen su ámbito competencial o esfera de intereses. Hemos de recordar que precisamente ésta es la pauta aplicada por los Estatutos de Cataluña, Aragón y Castilla y León, los cuales han limitado la intervención de sus respectivas Asambleas legislativas a los supuestos de materias de su titularidad y, asimismo, que el Tribunal Constitucional ha avalado tal actitud.<sup>62</sup>

A la luz de tal constatación, no podemos sino reiterar la idea de que, a pesar de que el legislador estatal haya omitido tales cautelas, la finalidad de la intervención de los Parlamentos regionales en el procedimiento de alerta temprana no se concibe en términos genéricos sino, antes bien, de forma específica. “Cuando proceda” es la expresión que utiliza el artículo 6 del Protocolo sobre aplicación del principio de subsidiariedad, justificándose allí donde la materia regulada en sede europea venga a incardinarse en la esfera regional de competencia o bien afecte a sus intereses.<sup>63</sup> Es éste un criterio inspirado por una exigencia de mínima racionalidad, pero cuya aplicación puede generar una relevante dinámica en la que las Cámaras autonómicas logren afirmar un rol propio y singular en el ejercicio de la facultad asignada. Apunta precisamente hacia esta dirección la *Guía para la elaboración de los dictámenes autonómicos en el sistema de alerta temprana*, aprobada por la COPREPA en 2011,<sup>64</sup> al contemplar la intervención de los Parlamentos autonómicos no sólo en los casos en que las iniciativas europeas remitidas incidan sobre las “competen-

---

considera que la remisión por las Cortes Generales de todos los proyectos legislativos europeos “sitúa a los Parlamentos regionales en la difícil situación de tener que hacer ellos esa labor de filtrado a fin de utilizar de manera eficaz sus recursos”.

62. STC 31/2010, FJ 122.

63. Debe recordarse a este respecto que la utilización de la dicotomía competencias/intereses es utilizada por diversos Estatutos reformados (artículos 186 EAC, 231 EAAnd, 68.3 LORAFNA, entre otros) como parámetro de referencia que activa la participación de la Comunidad Autónoma en los asuntos de la Unión Europea. La imputación de inconstitucionalidad que genera este modo de concebir la cuestión va a ser rechazada de plano por el TC, afirmando que “desde la perspectiva de la organización territorial del Estado, no sólo no es inapropiada, sino absolutamente irreproachable en términos constitucionales, según se desprende de la simple lectura del artículo 137 CE”. Ambas nociones se presentan unidas por un estrecho vínculo, ya que “los intereses enmarcan las competencias y éstas definen, a su vez, los intereses, lo que revela la interrelación entre el ámbito competencial y los intereses de las Comunidades Autónomas” (STC 31/2010, FJ 118).

64. Reunión de la COPREPA celebrada en Pamplona, los días 7 y 8 de marzo de 2011 (<http://www.coprepa2011.es/>).

cias autonómicas” sino también cuando lo afectado sea el “interés” de la Comunidad Autónoma.<sup>65</sup>

Otra muestra de la creciente voluntad cooperativa que se está instaurando entre las instancias parlamentarias autonómicas es la creación en 2011 de una Plataforma de intercambio de información, experiencia y buenas prácticas entre aquéllas con el objeto de: “1. Poner en común experiencias e información sobre temas de muy diversa índole que puedan resultar de interés a los parlamentos autonómicos; 2. Intercambiar consultas; 3. Crear foros de debate. 4. Intercambiar fondos bibliográficos; 5. *Compartir experiencias en torno a la participación de los parlamentos autonómicos en el control del principio de subsidiariedad tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*” (la cursiva es nuestra).<sup>66</sup>

Esta iniciativa aparece claramente inspirada en el modelo IPEX (*Interparliamentary European Union Exchange*), la plataforma que conecta a todos los Parlamentos nacionales de la Unión y cuyo objetivo declarado es “ampliar la información a disposición de los Parlamentos nacionales sobre documentos y materias específicas de la UE”.<sup>67</sup> Un eficaz funcionamiento de la misma fomentará en el concreto ámbito del desarrollo del procedimiento de alerta temprana la generación de bases de datos sobre los dictámenes evacuados, los diversos criterios

---

65. Vid. el apartado 3 (“Interés autonómico o competencias autonómicas afectadas”) del punto 3.1 (“Base jurídica”) del “Anexo: Ficha de evaluación para el control parlamentario de la aplicación del principio de subsidiariedad” (texto completo disponible en [http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2011/20110128\\_ot\\_guia\\_elaboracion\\_dictmenes\\_es\\_o.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2011/20110128_ot_guia_elaboracion_dictmenes_es_o.pdf)) en el que se indica de forma expresa lo siguiente: “En su caso, identifique los preceptos estatutarios que sirven de base jurídica a la competencia autonómica o los motivos que fundamenten la presencia de un interés de la Comunidad Autónoma en la materia regulada por la iniciativa europea”.

66. Acuerdo 3/2010, adoptado por la COPREPA en su reunión celebrada en Mérida los días 10, 11 y 12 de Mayo de 2010, <http://www.coprepa.es/images/acuerdos2010.pdf> (la cursiva es nuestra). La activación y puesta en marcha de la Plataforma Electrónica de transmisión de información parlamentaria (PETIP) tendrá lugar tras la reunión de la COPREPA de 2011 (<http://www.coprepa2011.es/inicio/coprepa/coprepa.aspx>).

67. Vid. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/about/aboutipexl.do>). Para cumplir su objetivo “IPEX contiene documentos parlamentarios e información sobre los documentos parlamentarios de la Unión Europea, facilitados por cada Parlamento nacional. Estos documentos son los elementos principales de la base de datos IPEX y están organizados en función del documento específico de la UE al que se refieren [...] y, asimismo, alberga un calendario de la cooperación interparlamentaria con información sobre todas las reuniones interparlamentarias referidas a la UE. También incluye enlaces a los sitios web y bases de datos de interés así como a las páginas de los sitios de los Parlamento nacionales relacionadas con la UE.



utilizados, etc., permitiendo la circulación de información relevante entre las Cámaras autonómicas.<sup>68</sup> Subrayando lo positivo de tal actividad se echa, sin embargo, en falta que el referido espíritu cooperativo en el ámbito del intercambio de experiencias no alcance a la Comisión Mixta para Asuntos Europeos de las Cortes Generales, dado su carácter de órgano preeminente en la gestión del control preventivo de la subsidiariedad. Como ya se apuntó en su momento, la coordinación entre ambas esferas parlamentarias debe ser objeto de atención prioritaria, creando imprescindibles sinergias entre las mismas. A tal efecto, el ejemplo que brinda una vez más el ámbito gubernamental con la Red CIRCA,<sup>69</sup> un sistema informático de comunicación creado en 2007 en el que la instancia central competente en la materia (en la actualidad la Subdirección General de Cooperación Autonómica)<sup>70</sup> vuelca la información relevante de cara a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea, vuelve a perfilarse como ejemplo a seguir.

Asimismo, nos parece fundamental llamar la atención sobre una circunstancia que presenta una relevancia esencial a la hora de extraer la máxima funcionalidad no sólo al ejercicio del control preventivo

68. Aunque no centrada exclusivamente en las asambleas parlamentarias regionales y dando entrada a otras instancias representativas regionales y locales, el Comité de las Regiones cuenta con una página web ([http://subsidiarity.cor.europa.eu/Subsidiarity Monitoring Network of the Committee of the Regions](http://subsidiarity.cor.europa.eu/Subsidiarity%20Monitoring%20Network%20of%20the%20Committee%20of%20the%20Regions)) específicamente dedicada a la cuestión del control de la subsidiariedad a través de la alerta temprana. No obstante, como recuerda Miquel Palomares Amat, *La participación del Parlamento de Cataluña...*, pp. 35.36, la heterogeneidad de los sujetos que integran dicha instancia se configura como una rémora a la hora de que el mismo actúe como cauce preferente para la acción de las instancias regionales.

69. En el Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. 2009, Ministerio de Política Territorial. Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica, 2008, [http://www.mpt.gob.es/dms/es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_multilateral\\_ccaa\\_ue/ccaa\\_y\\_ue/Participacion\\_CCAA\\_Consejo\\_Ministros/informe\\_consejo\\_ministros\\_ue/parrafo/01/text\\_es\\_files/INFORME-2009.pdf](http://www.mpt.gob.es/dms/es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/ccaa_y_ue/Participacion_CCAA_Consejo_Ministros/informe_consejo_ministros_ue/parrafo/01/text_es_files/INFORME-2009.pdf), pp. 14-15 se recoge la información relativa a la Red CIRCA: "En la reunión de la Comisión de Coordinadores celebrada el 27 de noviembre de 2007, el Ministerio de Administraciones Públicas presentó a las Comunidades Autónomas dicho sistema informático de comunicación. Con ello se quería dar respuesta a la necesidad de ofrecer una plataforma única para el intercambio de información y la aportación de criterios y comentarios en los asuntos relacionados con la representación autonómica directa".

70. En la actualidad, la referida Subdirección General aparece integrada en la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

de la subsidiariedad sino también desde una perspectiva general al todavía incipiente proceso de europeización que están experimentando los Parlamentos autonómicos: Nos referimos a que una sólida formación en materia europea y un conocimiento profundo del *modus operandi* de las instituciones de la Unión se articulan como aptitudes imprescindibles que deben reunir aquellos funcionarios parlamentarios encargados de asumir dichas tareas. Y para alcanzar el nivel necesario de competencias europeas, siguiendo el ejemplo de las Cortes Generales,<sup>71</sup> las Asambleas legislativas regionales tendrían que llevar a cabo un decidido esfuerzo en este ámbito, procediendo al reforzamiento de medios personales y materiales dedicados al desarrollo de competencias relacionadas con la Unión Europea.

Dado que nos hallamos todavía en un momento inicial de rodaje del mecanismo de alerta temprana, resulta imperativo que al hilo del mismo, las Cámaras autonómicas no sólo no desaprovechen la oportunidad de implicarse directamente en este nuevo frente europeo, encontrando el espacio que les corresponde. Es precisamente en esta fase de despegue en la que, constatando avances y disfunciones, se debe plantear la necesidad de afinar un instrumento todavía en fase de prueba. Y entre tanto se logra tal efecto, el procedimiento de control preventivo de la subsidiariedad que llevan a cabo los Parlamentos de las Comunidades Autónomas debe ser valorado, más allá del marginal efecto jurídico que la actualidad presenta en nuestro ordenamiento,<sup>72</sup> desde una perspectiva más amplia y trascendente, considerándolo como una valiosa oportunidad<sup>73</sup>

---

71. Alejandro Arce Janáriz, *Prontuario sobre la articulación...*, p. 94. alude al punto 14 de las Recomendaciones finales del Informe de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del Protocolo de la Subsidiariedad, en el que precisamente se aborda esta cuestión: "El reto que plantea el examen sistemático e inmediato de las iniciativas comunitarias para poder participar en el sistema de alerta temprana *no podrá acometerse con garantías de eficacia si no lleva aparejado un importante reforzamiento de los medios personales y materiales de apoyo de las Secretarías Generales de las Cámaras*. En particular se solicita a las Mesas de las Cámaras y a sus secretarios generales que procedan a *crear y dotar adecuadamente estructuras organizativas análogas a las existentes en los Parlamentos de otros Estados miembros que hagan posible cumplir las nuevas funciones que los Parlamentos nacionales deben realizar en la Unión Europea*" (la cursiva es nuestra).

72. Gracia Vara Arribas, *El control de subsidiariedad por los Parlamentos...*, p. 138, teniendo presente tal situación normativa, alerta sobre "la sensación de frustración que puede crear entre los parlamentos regionales constatar que sus esfuerzos de control pueden quedar en letra muerta".

73. Philippe Kiiver, *The Treaty of Lisbon...*, p. 82, atribuye a la alerta temprana la condición de "catalizador" (*catalyst*) en el desarrollo del proceso europeizador en el que se hallan

para avanzar en el proceso de concienciación e interiorización de la realidad europea como parte integrante de su cotidiano devenir funcional.

## Bibliografía

- Albertí Rovira, E., Fossas Espadaler, E., Cabellos Espiérrez, M. A. *El principi de subsidiarietat a la Unió Europea*. Parlament de Catalunya. Barcelona, 2005.
- Albertí Rovira, E. "Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: Las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna". En Albertí Rovira, E., Álvarez Ortega, L., Montilla Martos, J.A. *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*. Madrid: CEPC, 2005.
- Aldecoa Luzárraga, F., Guinea Llorente, M. *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*. Madrid: Marcial Pons, 2008.
- Álvarez-Conde, E., López De Los Mozos, A. "Los Parlamentos nacionales y la Unión Europea: El mecanismo de alerta temprana". *Revista de Derecho Político*, núm. 65, 2006.
- Arce Janáriz, A. "Prontuario sobre la articulación en España del sistema de alerta temprana para controlar el principio de subsidiariedad dentro de la Unión Europea". *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 23, 2010.
- Areizaga Hernández, A. "La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución". *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 23, 2010.
- Ares Castro-Conde, C. *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- Biglino Campos, P. "Una conclusión final: Innovar el Estado". En Biglino Campos, P. (coord.). *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*. Valencia: IDP-Tirant lo Blanch, 2003.
- Bilbao Ubillos, J. M. "El control parlamentario de la actuación de los Ejecutivos autonómicos". En Biglino Campos, P. (coord.). *La política europea...*
- Cabellos Espiérrez, M. A. "La regulación de las relaciones con la Unión Europea y la acción exterior en los nuevos Estatutos de Autonomía". En Castellá Andreu, J.M., Olivetti, M. (coords.). *Nuevos Estatutos y reforma*

---

inmersos los parlamentos nacionales. Entre la doctrina española, también utiliza un término similar para calificar la potencialidad inherente a dicho mecanismo en el ámbito parlamentario autonómico, Miquel Palomares Amat, *La participación del Parlamento de Cataluña...*, p. 46.

- del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*. Barcelona: Atelier, 2009.
- Carmona Contreras, A. M. "Tratado de Lisboa y organización territorial del Estado: ¿Nada nuevo bajo el sol?". *Teoría y realidad constitucional*, núm. 23, 2009.
- . "Las relaciones de Cataluña con la Unión Europea en la STC 31/2010. El Estatuto de Autonomía: ¿Una norma sin atributos?". *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 13, 2011.
- Fernández Alles, J.J. "El parlamentarismo español ante el sistema de alerta temprana sobre el principio de subsidiariedad: A propósito de la V Conferencia sobre subsidiariedad (2011)". *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 11, 2011.
- Guillem Carrau, J. "Nuevos roles de los Parlamentos autonómicos en la integración europea tras las reformas estatutarias". *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 20, 2009.
- Ipsen, H.P. "Als Bundesstaat in der Gemeinschaft". En AA.VV. *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*. Frankfurt am Main, 1966.
- Kiiver, P. "The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity". *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 15, 2008, p. 78, 2008. (<http://ssrn.com/abstract=1417242>), pg. 81 (consultado el 10.VII.2011).
- Martín y Pérez de Nanclares, J. "Especial referencia al control del principio de subsidiariedad". En Martín y Pérez de Nanclares, J. (coord.). *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Iustel-AEDIPRI, 2008.
- . "Órdago del Tribunal Constitucional alemán al proceso de integración europea (Algo más que una sentencia crítica con el Tratado de Lisboa)". *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, num. 13, 2011.
- Montilla Martos, J.A. "Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: Una evolución posible". En Albertí Rovira, E., Álvarez Ortega, L., Montilla Martos, J.A. *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea....*
- Müller, U. "Il controllo della sussidiarietà attraverso i Parlamenti nazionali e il loro coordinamento. L'esempio del Bundesrat tedesco". En Woelk, J.-Bussjäger, P. *Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà*. Bolzano/Bozen: EURAC Research, 2010.
- Palomares Amat, M. "La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 28, 2011.
- Rodríguez-Izquierdo Serrano, M. *Primacía y subsidiariedad en la Unión Europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- Sobrido Prieto, M. "El mecanismo de alerta en el Tratado de Lisboa". En Olesti Rayo, A. (coord.). *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2010.

- Varas Arriba, G., Bourdin, D. *The Role of regional Parliaments in the process of subsidiarity analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty*. Comité de las Regiones, 2010. [www.cor.eu](http://www.cor.eu) (consultado el 15.X.2011).
- Varas Arriba, G. "El control de la subsidiariedad por los parlamentos regionales: Recomendaciones para una estrategia europea". *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 2, 2011 (consultado el 10.XII.2011).
- Vila Ramos, B. "El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español". *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 23, 2010.
- Weiss, J. "Il controllo della sussidiarietà da parte del Parlamento austriaco". En Woelk, J., Bussjäger, P. *Il Trattato di Lisbona e le Regioni...*
- Zelaia Garagarza, M. *Las regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*. Oñati: IVAP, 2005.

## RESUMEN

Los Parlamentos regionales han estado tradicionalmente ausentes de los procesos decisorios europeos, quedando relegados al terreno de la invisibilidad institucional. A este respecto, la introducción por el Tratado de Lisboa del control preventivo del principio de subsidiariedad a través del mecanismo de alerta temprana, abriendo la posibilidad de que las Asambleas de las regiones con competencias legislativas concurren junto a los Parlamentos nacionales en su desarrollo, se configura como una vía participativa dotada de una innegable potencialidad europeizadora para aquéllas. No obstante, la configuración del marco normativo actualmente vigente en el ordenamiento estatal español, relegando a las instancias parlamentarias autonómicas al desempeño de una función meramente consultiva y testimonial, se perfila como una importante rémora en el incipiente proceso de europeización. Más allá de los necesarios ajustes (normativos y estructurales) que deberían acometerse tanto en el nivel central como en el autonómico, la realidad operativa del sistema español permite extraer algunas líneas de actuación e iniciativas que denotan la existencia de una creciente voluntad participativa por parte de los Parlamentos autonómicos en el control de la subsidiariedad.

**Palabras clave:** europeización; principio de subsidiariedad; mecanismo de alerta temprana; Tratado de Lisboa; Parlamentos nacionales; Parlamentos regionales; Comisión Mixta para Asuntos Europeos, Cortes Generales; Estatutos reformados; COPREPA.

## RESUM

Els parlaments regionals han estat tradicionalment absents dels processos decisoris europeus, i han quedat relegats al terreny de la invisibilitat institucional en aquest nivell. Respecte d'això, la introducció pel Tractat de Lisboa del control preventiu del principi de subsidiarietat a través del mecanisme d'alerta anticipada, obrint la possibilitat que les assemblees de les regions amb competències legislatives concorrin juntament amb els parlaments nacionals en el seu desenvolupament, es configura com una via participativa dotada d'una innegable potencialitat europeïtzadora per aquestes assemblees. No obstant això, la configuració del marc normatiu actualment vigent en l'ordenament estatal espanyol, que relega les instàncies parlamentàries autonòmiques a l'exercici d'una funció merament consultiva i testimonial, es perfila com una important rèmor a l'incipient procés d'europeïtzació que aquelles experimenten. Més enllà dels ajustos necessaris (normatius i sistèmics) que caldria escometre tant en el nivell central com en l'autonòmic, la realitat operativa del sistema espanyol permet extreure línies d'actuació i iniciatives

que denoten l'existència d'una creixent voluntat participativa per part dels parlaments autonòmics en el control de la subsidiarietat.

**Paraules clau:** europeïtzació; principi de subsidiarietat; mecanisme d'alerta anticipada; Tractat de Lisboa; parlaments nacionals; parlaments regionals; Comissió Mixta per a Assumptes Europeus, Corts Generals; Estatuts reformatos; COPREPA.

## ABSTRACT

Traditionally, the regional parliaments have been excluded from European decision-making and have occupied an invisible place in that context. The early warning system in monitoring the principle of subsidiarity introduced by the Treaty of Lisbon, allows for the participation of the assemblies of regions with legislative competences together with the national parliaments and opens a new mechanism full of Europeanizing. Thus, the Spanish framework relegates the regional parliaments to a purely testimonial or advisory function. So the Spanish law at present is configured as a huge obstacle to the process of Europeanization of autonomous parliaments. Beyond the necessary adjustments (regulatory and systemic) that should be undertaken at both the central and the regional levels, the current Spanish situation reveals interesting lines of action and initiatives that indicate a growing willingness of participation on the part of regional parliaments in monitoring subsidiarity.

**Key words:** europeanization; principle of subsidiarity, early warning system, Treaty of Lisbon; National parliaments; Autonomous parliaments; Congress and Senate Joint Commission for the European Union; New regional statutes, COPREPA.